联合国 A

大 会

Distr.
GENERAL

A/52/560
3 November 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十二届会议
议程项目98(d)

环境与可持续发展:国际减少自然灾害十年

国际减少自然灾害十年

秘书长的报告

摘 要

应1996年12月16日大会第51/185号决议所提出的要求,本报告载有关于国际减少自然灾害十年最后阶段(1998-1999年)的资料。本报告综述十年各项活动的执行情况,叙述1998-1999年的行动纲领以及在21世纪减少灾害的一些选择,本报告讨论了十年最后活动的筹备阶段的问题,也试图对同联合国系统其他主要战略关切协作的情况,提供一个前瞻性的概览。本报告提供了减灾十年的区域和全球活动的回顾,以及联合国系统各组织的活动的摘要。各国政府和相关的联合国组织对于减灾十年秘书处今后两年的活动所提供的财政支助,也被确认为对于十年最后阶段的成功极为重要。报告总结说,会员国必须同意十年最后活动的方式,在这方面引述了减灾十年的科学和技术委员会提议将1999年经济及社会理事会夏季会议的高级别部分,专门用来讨论减少灾害问题以及21世纪的未来机构安排。

97-29959 (c) 101197 101197

目 录

	段 次	页 数
一、导言	1-3	3
二、执行情况	4-18	3
A. 战略协作	4-6	3
B. 区域战略	7	4
C. 全球性活动	8-18	7
三、减灾十年最后阶段	19-39	10
A. 1998—1999年行动计划	20-28	10
B. 减灾十年框架伙伴提出的建议	29-32	13
C. 筹备进程和结束活动	33-39	14
四、未来安排的可能选择	40-45	15
A. 未来安排的可能选择	41-45	16
B. 未来的体制选择	45	16
五、结论意见	46-49	17

附件：1997年10月17日国际减少自然灾害十年科学和技术委员会的声明 ... 19

一、导言

1. 1997年，减少灾害问题继续得到重视和承认。许多大规模的灾害已经证明自然灾害对于易受伤害人民所造成的威胁十分严重，并且需要预防和减轻的战略。灾害发生在工业化国家，也发生在发展中国家，对于最不发达国家、内陆国和小岛屿发展中国家的社区，造成特别严厉的结果。灾害对于国家和地方社区的经济和社会结构造成严重的影响。因此，减少灾害被认为是可持续发展战略的一个必要的组成部分--它保护人的生命和财产以及基本的基础结构和公用事业。

2. 距离十年方案的结束只有两年，十年(减灾十年)秘书处依赖最高一级的功能持续、机构存在、政策确认以及普遍积极参与十年的国际行动框架(参看大会第44/236号决议，附件)。十年现在已进入评价其全部成就以及为21世纪制定一个全面减少灾害战略的过程。

3. 本报告是根据1996年12月16日大会第51/185号决议提出的，大会在该决议中请秘书长就十年结束活动的方式、内容和时间以及两年期的工作方案提出建议。

二、执行情况

A. 战略协作

4. 大会第51/185号决议强调联合国系统必须确保将《横滨战略》及其《行动计划》(A/CONF.172/9，第一章，决议1，附件一)纳入为联合国最近各次重大会议和首脑会议开展后续活动及实施各项行动计划而采取的协调行动。因此，减灾十年秘书处已经成功地同联合国系统在社会和经济方面的一些全球性主流战略，例如联合国人类住区会议、世界粮食首脑会议、联合国五十周年宣言(大会第50/6号决议)以及小岛屿发展中国家可持续发展全球会议，建立了协作。关于后者，应该指出，减灾十年秘书处是担任自然和环境灾害问题的任务管理人，同世界气象组织(气象组织)一起，协调秘书长各个报告的编写工作(E/CN.17/1996/20/Add.1)。减灾十年秘

书处也同外层空间事务处密切合作，筹备将于1999年在维也纳举行的第三次外空会议关于灾害预防、警报和减轻的部分。

5. 应该指出，行政协调委员会(行政协调会)在其1997年第二届常会上审议了减灾十年的一些问题。行政协调会强调在减少自然灾害世界会议的后续活动方面以及在《横滨战略》及《行动纲领》的执行方面进行机构间合作的重要性。它呼吁联合国系统各组织帮助十年结束活动的筹备过程，并且优先注意十年在2000年以后的活动。

6. 减灾十年秘书处积极参与可持续发展机构间委员会在气象组织同联合国教育、科学与文化组织(教科文组织)和其他伙伴合作开展的“联合国系统地质科学方案的协调”方面的工作;它也积极参与行政协调会淡水资源小组委员会和海洋与海岸地区小组委员会,它在其中负责编写一份关于所有机构在预防灾害领域,特别是把预防方面同土地和水源管理相结合，所取得的一切成就和所采取以及将要采取的行动的报告。

B. 区域战略

7. 在减灾十年的执行范围内,以及特别是自从1994年减少自然灾害世界会议以来,地理区域和分区域已不断获得重视,成为制造和分享减少灾害的知识和技能的参考中心。区域框架非常有利于扩大的以社区为基础的易受伤害程度评估和减少风险工作。因此,这类战略构成十年的成功结束及其进入21世纪的展望的基础之一。区域战略的例子如下:

(a) 澳大利亚、新西兰和南太平洋岛屿国家已经采取了减灾十年的减少灾害区域战略。1997年9月9日至12日在澳大利亚的布里斯班举行的第六次南太平洋区域十年灾害管理会议，通过了十年巩固阶段的一个确切的区域行动计划以及在21世纪继续进行减少灾害活动的一个区域计划。第七次南太平洋十年会议将在1998年7月举行;

(b) 关于独立国家联合体(独联体)和新独立国家,减灾十年国际行动框架和独联体国家间救灾和协调委员会之间已经建立了密切的合作关系。委员会1997年5月20日至21日在摩尔多瓦共和国的基希纳乌和1997年9月23日至24日在亚美尼亚的埃里温举行的上两次会议,展开了一个在十年结束阶段内对于灾害预防、准备、减轻和反应的协同区域行动。摩尔多瓦重申前苏联各国对于减少灾害的承诺。减灾十年秘书处也积极参与中欧、东欧和东南欧洲各国关于避免自然灾害和其他灾害的合作的马格德堡进程。亚美尼亚政府将配合第五次马格德堡进程会议,在斯皮塔克地震十周年时,于1998年9月主办一个区域的减灾十年结束活动;

(c) 经济及社会理事会1995年实质性会议的高级别部分,专门讨论非洲的发展问题,包括联合国非洲发展新议程的执行情况(参看A/50/3,第二章)。经社理事会认识到非洲各国在减灾十年本身的执行范围内以及在该区域的其他主要联合国战略的范围内审议和实现有效的减少自然灾害的重大利益。非洲统一组织和非洲经济委员会是减灾十年框架内的积极伙伴;

(d) 地中海盆区国家同意制定一个"预防灾害和减少易受伤害程度地中海战略"的准则,作为减灾十年秘书处在意大利政府的财政支助和意大利减灾十年国家委员会的组织协调下安排于1996年9月26日至28日在罗马举行的国际讲习班的成果。在减灾十年的主持下,于1996年和1997年举行了一些其他的区域活动和会议,特别是探讨了一些特定领域,例如使用卫星技术来减少灾害、都市地区易受伤害程度评估和风险管理、以及与水源有关的危险情况的合作与协作;

(e) 在拉丁美洲和加勒比,已经建立了成功的区域合作,特别是同美洲国家组织、泛美卫生组织和其他的区域组成机构,拟订一个减少灾害的"西半球方法"。响应减少灾害和可持续发展西半球大会(1997年,加拉加斯)的呼吁,目前在公共和私人部门的国际、区域、和国家实体的支助下,成立了美洲间减少灾害对话,鼓励对于达成十年目标的一些倡议的讨论。一些其他的进程已经导致逐步巩固在拉丁美洲和加勒比的区域合作能力,以及在十年最后阶段的框架内安排许多国际会议。在加勒

比国家协会的主持下,1997年10月将在巴拿马举行一次区域会议,讨论关于制定一个对减少灾害的区域共同立场的方针。最后在1997年,来自拉丁美洲的20个国家,连同西班牙和葡萄牙,由它们的国家元首代表,建立了一个在减灾十年全盘框架之下的“伊比利亚-美洲政府公民保护有机体协会”;

(f) 另一个区域成果是建立了拉丁美洲和加勒比减少灾害区域文件中心,其主要目的是要促进取得关于预防、减轻和回应灾难的现有和未来技术和科学资料的机会,以改善拉丁美洲和加勒比各国的预防文化和回应能力。文件中心的成员为减灾十年秘书处、泛美卫生组织、医师无国界协会区域办事处、哥斯达黎加的国家紧急事务委员会、红十字国际委员会和新红月社、以及中美洲国家灾难预防中心。

(g) 美国政府通过了一个由联邦紧急事务管理局制定的全面性减少灾害战略,考虑到十年的全球目标。关于民间社会在减少灾害上的作用,必须指出在建立公共和私人部门之间的合作联系上的进一步进展。特别是一个公私伙伴倡议(公私伙伴-2000年)已经于1997年在美国开展。按照同样的原则,加拿大减灾十年国家委员会连同加拿大的减少灾害团体,开始了一个关于“风险和社会”的项目,目的是要确认一个全面减少灾害战略的地方社区需要;

(h) 欧洲联盟委员会和欧洲委员会已经积极参与减少灾害活动。过去两年所开展的倡议涉及欧洲国家对自然灾害的易受伤害程度以及将减少灾害工作并入同第三方国家的科学、环境、发展和人道主义合作方案内。必须赞扬法国、德国和联合王国的减灾十年国家委员会的有效率工作,特别是在规划和安排十年最后阶段的相关核心活动,例如预定于1998年在德国的波茨坦举行的有关自然灾害和类似灾害的预警系统会议;

(i) 在亚洲,已经在十年的框架内举行了一些区域活动和会议。1997年对于减少灾害的加强注重,部分是由于荼毒印度尼西亚的无法控制的火灾。中国、印度、尼泊尔和许多其他国家已经参与了重要的国家和区域减少灾害倡议。日本宣布打算在最近的将来设立一个亚洲减少灾害中心。从一个比较普遍的观点来看,曼谷的亚

洲防灾中心已经继续支持十年的各项原则,并且作为区域的一个关键伙伴,重新确认了它对于执行十年最后阶段的充分承诺。

C. 全球性活动

1. 世界减灾运动

8. 减灾十年秘书处每年都开展世界减灾运动以在全球范围内增进人们对有关减灾的主题和具体问题的认识。国际媒体对减灾运动的重视以根据大会第44/236号决议将每年10月的第二个星期三定为减少自然灾害国际日达到高潮。减灾运动的构想是将其作为一种整年不断进行的工作,以向新旧目标对象进行宣传增进他们对减灾的认识。

9. 1996年的宣传运动是环绕“城市面临威胁”的主题进行的。选定这个主题是为了配合1996的一些重要会议,例如联合国人类住区会议(生境二)和第二次关于地方当局面临灾害和紧急情况问题的国际会议等。减灾十年秘书处印制了五种关于减灾运动活动的指导方针(关于主办者、海报设计比赛、会议、为儿童进行的工作、事实和数字指导方针)的小册子,供各国家委员会以及许多其他伙伴组织和个人据以进行1996年世界减灾运动的活动。减灾运动的一种创新的工作方式就是举行关于“城市面临威胁”问题的互联网(虚拟)会议。该项目是联合国系统初办的互联网会议之一,有50个国家大约450人参加。该会议结果证明是提高减灾认识方面一项成功的实质性的建立联系工作。

10. 1997年,许多国家纪念减少自然灾害国际日(10月8日),举办了从为期数月的全国提高认识运动到水源专家和减灾专家政策会议和园桌会议的各种各样的活动。作为一项主要的具体活动,减灾十年秘书处同各种各样的伙伴合作,举行了第二次关于“旱涝:二十一世纪的两个问题”的互联网(虚拟)会议。在1996年成功举行的第一次减灾十年互联网会议的基础上,1997年关于同水有关的灾害的互联网会议吸引了大约60个国家的700名与会者来讨论同旱涝有关的问题。1997年世界减灾运

动的主题是“水患…缺水…自然灾害的两大原因”。

11. 1998年的减灾运动将以纪念减少自然灾害国际日(10月14日)达到高潮,运动的主题为“防灾与媒体”,目的是要争取国际、区域和地方各级的媒体参与有关必须培养“普遍的防灾意识”的信息的传播工作。

2. 其他活动

12. 减灾十年秘书处在日本政府的支助下实施“城市预防地震灾害分析风险评估工具”“防震评估”项目,该项目旨在促进减少城市地震灾害的全球性活动--特别是发展中国家的这类行动--并根据个案研究的分析结果发展供城市地震风险评估运用的实际工具。减灾十年秘书将提供财政和技术援助协助精心进行这类个案研究。该项目是在城市和社区积极参与知识和专门技能的交流的基础上实施的。生境二会议的一项建议就是发展这类“健全的城市系统”减灾十年秘书处即将选定10个发展中国家的个案研究城市来设想地震可能造成的损害。该项目还将同已经进行地震风险评估或将进行这种评估的发展中国家的其他城市联系。联系城市将从其他城市取得有益的资料,并把各自备灾工作进展的程度作一个比较,同时通过防震评估网络提供它们本身的实际知识。

13. 减灾十年秘书处响应大会第50/117 B号决议,圆满地完成了目前有关自然灾害的预警工作方案。召集了六个国际专家组的会议,研究哪些科学知识和政府做法可能有助于较准确而及时地对自然灾害和类似的灾害进行短期预测和早期预警。根据会议讨论的结果编制的报告将为作减灾十年的参考文件印发,秘书长关于加强预警系统的效力的报告(A/52/561)并概括说明了会议的总结意见。

14. 减灾十年秘书处拟订了一项全球性综合项目提案,“减少灾害促进持续发展”,以期为将减灾纳入可持续发展战略和发展规划提供意见和支助来减少自然灾害带来的危害。项目在设计上是要使其适应任何区域、分区域、国家或地方一级的风险设想,而且是在某些方面的总结经验和减少风险试办活动的基础上拟订的。到

目前为止,已经为阿尔巴尼亚、波罗的海国家、中欧受最近河水泛滥影响的国家和某些发展中小国(特别强调地方能力建设)研订了次级提案。减灾十年秘书处在积极参与为减少小岛国受自然灾害影响的可能性而进行的活动。

15. 在本报告所述期间,减灾十年秘书处极其重视同公私营部门建立减灾和防灾方面的伙伴方面。私营部门同减灾十年秘书处合作参与各种活动,从国际商业机器公司倡议的全球商业保护领导联盟到同航天业服务和机件供应商之间的个别伙伴关系,不一而足。1997年10月,减灾十年秘书处赞助了由国际安德里克股份有限公司举行在荷兰海牙的国际灾害和应急展览会和会议。该会议强调公私营部门必须建立积极的合作关系,来研订全面的防灾、备灾和减灾战略。

16. 非政府组织将在二十一世纪持续进行的减灾活动中发挥日益重要的作用。在减灾十年国家委员会的范围内或类似的方式上,非政府组织在促进地方社区参与、设想社会发展利益的协助采取综合性减灾办法方面具有特别的实力。最近减灾十年秘书处参加了1997年9月在美利坚合众国亚利桑那州菲尼克斯举行的全球非政府组织减灾论坛的年度会议。全球论坛是作为减少自然灾害世界会议的非政府组织具体后续行动而建立的。

17. 科技界继续运用其十年的主要行动方式,通过各种专业组织,继续积极促进科学知识的实际应用和经验的传播。国际科学联合会理事会(科联理事会)和世界工程组织同盟联合会继续积极参与减灾十年的活动。目前科联理事会正在通过其减灾十年小组委员会同有关同盟寻求确保在进入下一个世纪后继续将专业的重点放在减灾上的可能性。国际地震学和地球内部物理学协会(地震协会)和国际火山学及地球内部化学协会共同赞助定于1998年在智利圣地亚哥举行的关于地震、海啸和火山危害现代备灾和抗灾办法的大型会议,该会议是十年期间将在巩固地球物理方面总结和应用的经验上发挥重要作用的政府机构、学术机构和私营机构的一次国际性会议、

18. 为求加强减少自然灾害的一致行动,减灾十年秘书处、教科文组织、减轻

自然灾害小组和瑞士的日内瓦大学倡议举办“发展减灾机构网”的项目。该网址项目的目的是要促进信息交流和合作,以及在地方各级建立机制支助有关研究和训练和减灾工作的实施,以期向互联网使用者提供积极从事备灾、防灾和减灾工作的组织的清单,并促进信息交流和合作,以及在地方和区域各级建立机制支助有关研究和训练和减灾工作的实施。

三、减灾十年最后阶段

19. 大会第51/185号决议确认到十年的结束过程必须是一个结构良好,协调一致的过程,并请各方就二十一世纪减少自然灾害的活动的形式,以及就十年结束活动的方式、内容和时间提出提案,以期能够尽早在1998年有力地展开筹备活动。关于这些要求,以下各段将概要地说明为1999年底以前这段期间提议的减灾十年行动计划,该提议已经得到了减灾十年科学和技术委员会于1997 年10 月13 至17 日在日内瓦举行的第九届会议的赞同。下面还按照大会的要求提出了十年结束后将来减灾活动体制方面的备选办法。

A. 1998—1999年行动计划

20. 提议中的减灾十年1998—1999年行动计划是执行十年结束阶段的战略架构。它的焦点是执行反映出十年目标的关键活动,以期通过协调一致的国际行动,特别是在发展中国家里,以减少自然灾害和对环境会带来不利影响的类似灾害造成的生命损失、财产损害、和对社会和经济的破坏。

21. 计划以减少自然灾害世界会议进一步阐述的十年最初目标为基础,包括强调减灾活动中人类幸福的重要性、保护社会资源和经济资产的政策动机的经济理由、和社区参与的根本价值。为减灾目的提高对危险的认识和对风险进行管理等方面的出现了更多的国际倡议,例如出现了种种公—私合作的伙伴关系,这也对行动计

划的拟定产生了影响。

22. 计划的第一项目标是巩固十年的成果。在此方面,人们以最初的方案指标作为评价十年成果的基础。根据这些指标,在2000 年以前,所有国家应作为其可持续发展计划的一部分,(a) 对自然灾害作出全面的国家评估,并将这些评估考虑进发展计划,(b) 国家和地方各级的减轻灾害计划应包括长期防灾、备灾和公众认识等方面,和(c) 可随时应用全球、区域、国家和地方的警报系统。

23. 行动计划的第二项目标是为将来提供一个论坛,和让人们能就二十一世纪继续进行减灾活动的功能责任和体制机制方面有哪些备选办法进行广泛的讨论。

24. 行动计划是按照下面几个基本主题安排的:

(a) 危险、易受伤害性和风险评估,包括将关于危险的科学知识落实为实际了解并加以利用,以及对易受伤害性进行多学科的评估;

(b) 防灾和可持续发展,涉及的方面有人类住区和生产性环境、经济方面、社会方面、环境和土地利用方面、专门致力于实现全球对经济成长、可持续发展、环境保护和社会和男女平等各方面所作承诺的地方做法;

(c) 早期警报的问题,包括增加国际协调和作业的一贯性,提高早期警报的效果和有关的反应能力,地方得到警报和加以利用的能力,以及有效、稳定和可以利用到的电信系统;

(d) 政治和公共政策承诺,包括宣传、散发资料和建立伙伴关系的活动、法定和立法基础、接受减灾做法的证据、鼓励国际上对保护和减灾作出捐助、国家政策和决策人员作出承诺、让市政当局和各执行机构进行参与、以及为减灾采取地方和社区措施;

(e) 分享知识和技术转让,包括研究成果的应用、实际示范各种经验、运用由下到上的执行做法、应用本土知识、有组织的资料和通讯、以及发展组织网、和建立伙伴的合作关系。

25. 将在三个不同的层面上执行行动计划:

(a) 在国家一级上,某些活动将由国家减灾十年委员会和有关的国家当局在地方的参与下来进行,它们包括公共宣传和教育方案。目标是通过国家报告把十年期间取得的成就记载下来、宣传这方面取得的教训和减灾的利益、确认活动的缺口和为将来的行动提出建议;

(b) 在区域一级上,活动的焦点将是在同一区域里的各国之间和在各区域之间,在增效、合作和分担负担的基础上,分享减灾知识和转让减灾技术;

(c) 在国际一级上,首要的目的是记载自1990年以来全球在减灾方面所取得的成就。在此方面,行动计划要求在互联网上建立一个关于减灾资料来源、机构和地点的全面减灾十年秘书处网址。

26. 行动计划还预测科学和技术委员会将以1999年委员会向秘书长提出的最后报告的形式为十年的成就编制一份独立的评估。

27. 行动计划的一个重要的方面是预先考虑到二十一世纪可能会出现哪些灾害。随着全球经济的发展以及这种发展对人力和自然环境带来的无法改变的需求,人们必须预期将会出现更复杂的危险。自然的力量同未经妥当考虑,或无法控制的人类行为结合起来,很容易就会使的各社区变得更加脆弱,并威胁到它们必须赖以生存的资产。东南亚最近的大火造成的长期、跨界、社会、经济和公共健康的后果就是这方面的一个实例。今年北美洲、亚洲和拉丁美洲发生的大面积的严重水灾或经常发生的圣婴现象预期会在非洲、澳大利亚和亚洲某些部分造成干旱的情况必然会对几百万的人民带来广泛的经济和社会后果。必须现在就开始对这些当前的危险作出明智的估计,进行有效的风险管理,和预防将来的灾害,并在国际、区域和国家各级责任层面上将它们纳入目前对经济成长的承诺和发展的规划之内。

28. 可向联合国秘书处人道主义事务部减灾十年秘书处索取行动计划的全文。该计划还对基本主题或区域评估方面正在进行的或已经作出承诺将要进行的各项活动提出了概览。

B. 减灾十年框架伙伴提出的建议

29. 十年的各个国家委员会仍然是圆满执行十年的不可或缺的组成部分。它们通过多部门和学科间的功能。为区域战略的制定提供了关键投入,同时也因而对十年成就的总体评价提供了关键投入。许多国家委员会已着手就预测二十一世纪中如何减灾的问题制订它们自己的立场及倡议;某些委员会已为减灾十年拟订了剩余期间的全盘行动计划。减灾十年秘书处已承诺要加强与减灾十年的国家委员会之间的沟通,以充分支持它们的努力与活动。

30. 日内瓦的常驻代表团非正式核心与接触小组将继续作为优秀的论坛,为成员国就有关十年的一切事项提供咨询意见。1997年2月和3月在日内瓦举行了两次正式会议,主管人道主义事务副秘书长参加了会议。非正式接触小组于1997年6月在日内瓦开会,作为就以下事项提供咨询的初步论坛:十年的结束活动、筹备进程和减灾十年剩余的两年内预期的优先活动。除了非正式核心与接触小组的讨论外,又在日内瓦和成员国首都举行了一系列的双边讨论,作为其补充。

31. 机构间指导委员会是在国际行动框架范围内,联合国伙伴间进行讨论减灾政策、战略应用及行动纲领的中心论坛。指导委员会工作组于1997年5月在日内瓦开会。会议的讨论使减灾十年秘书处在拟订1998和1999年行动计划及为结束阶段确定重要参数、包括结束活动、筹备进程、二十一世纪减灾工作预测等取得了迅速进展。

32. 在工作组会议及其后续捐助中发表的主要意见摘要如下:

(a) 联合国系统机构查明在十年框架内需要进一步强调的某些领域。这些机构表示某些国家委员会需要重新恢复活力以使其在十年方案的执行中发挥更积极的作用,同时还要作更大的努力在它们的国家发展方案中结合防灾工作;

(b) 有些建议针对以下事实:由于下个世纪自然灾害的影响可能增加,必须使用更强有力的技术改进早期预警系统及其他减灾措施的效能。国际社会还必须对自然

和人为灾害的多元早期预警系统进行标准化。同时也提到,为减灾十年设立一个网址,在网址上可以展示十年期间收集的所有文件及数据,供今后的参考使用。

(c) 各机构又对十年结束后设立一个减少灾害机制方面可能作出的今后体制安排,提出评论。它们强调应该有一个中央的国际参考中心为所有参与执行各自具体任务规定的行动者提供服务。本着同样的精神,对于十年的最后阶段,各机构支持在1999年十年结束活动中举办一些区域和分区域活动,并巩固这些活动的成果。

33. 在本报告所述期间,减灾十年科学和技术委员会于1997年1月20日至23日在巴黎举行了第八届会议,1997年10月13日至17日在日内瓦举行了第九届会议。正为这些会议分别编写报告分发给成员国。委员会在两届会议中都集中讨论1998-1999年行动计划,十年结束活动和将来二十一世纪的减少灾害活动。第九届会议中讨论了圣婴(El Nino)现象。委员会表示,减灾十年框架应该参与,可能的话应加强参与这一重要而可能极其严重危险的自然现象工作。委员会在第九届会议结束时通过了一份“声明”,“声明”案文载在本报告附件。

C. 筹备进程和结束活动

34. 联合国减少自然灾害十年将于1999年结束。但减少灾害的工作将不会停止。反之,它必须进一步加强,以成为政府政策和发展规划的一个重要因素。因此,十年的结束活动不仅应看作是对1990年代减少灾害活动的审查,也应看作是今后的一个纲要,规划二十一世纪减少灾害的各种构想及基本概念。此外,十年的结束活动必须鲜明有力地表现出重点从纯粹认识不减轻的危险转变为对危险管理战略的更集中的评估。

35. 由于上述的理由,科学和技术委员会建议,十年的结束活动应包括一项重要的政治组成部分。委员会认为,最好的方法是由1999年经社理事会实质性会议的高级别部分会议专门讨论减少灾害和危险管理的问题。或者作为另一个办法考虑举行一次大会的特别会议,除了由经社理事会对十年进行政治方面的考虑外,还可举办一

次由所有减灾十年框架伙伴参加的方案论坛,以作补充,参与者可包括科技委员会、国家委员会和其他国家机构、科学和学术机构、非政府组织、区域实体及其他有关伙伴、以及来自联合国系统的代表。

36. 方案论坛将配合经社理事会或大会特别会议的讨论,作为一个实质性审查十年期间减灾成绩、包括对比原始指标作出评价的场所。这种十年结束的评价与回顾活动还可以通过不同方式进行:或按不同学科或部门进行,或按不同的主题目标或战略目标进行。此外,还可以考虑进行全盘的区域评价。以对这些成绩的评价为基础,可以就十年结束后中减灾工作的功能提出前瞻性建议,包括新的目标与目的、可能的话,提出新的行动纲领和新的体制安排。

37. 在方案论坛的框架内,可以在减灾十年的主题伞下适当认识减灾方面科学与技术的进展情况。为此目的,并为征求科学界对今后减少灾害的科学方面的意见,方案论坛可以有一个部分专门聚合来自有关机构和联合国机构的参与者。世界气象组织可以担任这一部分的协调员工作。

38. 目前正在考虑设立一个结束活动指导委员会。这个指导委员会将由减灾十年科技委员会主席同减灾十年STC秘书处主任与所有有关各方协商后共同组成。它将负责确保经社理事会/大会结束活动进行方法同方案论坛进行方法之间的一贯协调。正如大会在其第51/185号决议中指出的,减灾十年秘书处是负责结束活动筹备及组织工作的实体。

39. 必须紧急为筹备阶段和结束活动筹措经费。筹备阶段将需要工作人员及其他开支,这些在目前的减灾十年秘书处中还全没有。

四、未来安排的可能选择

40. 第二十一世纪减少灾害方面的安排在体制上的主要可能选择,必须以对将来减少灾害功能方面的分析为基础。

A. 减少灾害活动方面的功能分析

41. 减少灾害的一个关键功能是促进可持续发展,确保“全球化世界的安全发展”,消灭贫穷和加强民间社会。有效地分析危险、评估风险、减少易受灾害袭击情况,是争取经济繁荣和社会稳定努力中的关键问题。这些活动有助于在地方、国家、区域和国际各级保护人命、财产和经济资产,也有助于环境的健全管理和自然资源的保护。

42. 在联合国系统内,减少灾害--以科学知识和具备技术为基础--视为可持续发展战略的一个组成部分,同时亦视为形成灾害管理理论和实践的一个重要组成部分。它是预防性和反应性灾害管理要素之间的特殊连接。

43. 因此,减少灾害在协调执行联合国最近在社会和经济领域举行的首脑会议和其他会议的成果方面,是一个跨领域的问题。它在提高发展合作的效力和协调人道主义援助方面是一个重要的组成部分。

44. 减少灾害战略的主要活动例子是(a) 宣传和促进认识减少灾害的必要和潜力,(b) 促进有关危险的研究和传播现有的科学资源和技术,(c)在分区域、区域和国际各级建立易受灾害影响国家彼此间有效的伙伴关系,(d) 把减少灾害问题纳入国家发展规划,(e) 加强地方社区减少、防备和应付任何种类灾害的能力,(f) 私营部门积极参与,以通过有效的风险管理,确保社会和经济稳定及商业/市场持续。

B. 未来的体制选择

45. 基于上述功能分析,并按照大会第51/185号决议的要求,兹提出未来减少灾害安排的体制选择如下:

(a) 在国际社会协调努力争取实现可持续发展的范围内,宣传和促进减少灾害,由可持续发展委员会在联合国秘书处经济和社会事务部、联合国驻地协调员系统和联合国贸易和发展会议的支持下进行(减少灾害视为宏观经济政策的一部分,支持提

高易受灾害影响发展中国家的竞争力);

(b) 把减少灾害问题入国家发展规划和方案拟订,作为联合国协调促进国家一级技术合作与发展工作的一部分。在这一范围内,主要责任落在联合国开发计划署及其驻地代表,包括政策问题联合协商小组和国别战略说明的协调机制;

(c) 在国际科学合作和转移技术的框架内执行减少灾害措施,由一个专门机构,例如世界气象组织或联合国教育、科学及文化组织主持和在组织上合作执行;

(d) 界定减少灾害为地方、国家、分区域、区域和国际各级公营/私营部门伙伴关系的一个组成部分。这将包括支持持续经济增长和可持续发展,支持消灭贫穷,支持社会稳定和福利。这方面的责任主要落在私营部门本身和地方行政当局;

(e) 把继续和加强减少灾害作为灾害管理的一个要素,由联合国及其处理灾害中心机构(紧急救济协调员办公室)负责协调,并由联合国系统各专门机构和组织以及在这一领域积极工作的非政府组织分别负责执行;

(f) 强调减少灾害的多部门性质以及必须由联合国系统行政协调会小组委员会一类的安排来协调。这将需要坚强的机构间支助和承诺。

五、结论意见

46. 自然灾害的影响日益严重。在第二十一世纪快要来临的这个时候,迅速都市化、环境恶化和日益增加的工业活动、尤其是集中于易发生危险的地区时,使发生重大灾害的风险更高。估计过去10年发生的重大自然灾害次数比1960年代高4倍。受灾害影响的人数,自1960年以来,每年平均增加6%。在过去30年,将近300万人在自然灾害中丧生,受灾害影响的人数以千万计。慕尼黑再保险公司估计,在1995-1996两年期间,由于自然灾害造成的全部经济损失达2 400亿美元。

47. 这些统计数字强烈表明必须采取强有力的全球行动对付灾害。社会不能再满意于等待灾害发生,然后从事救济活动。减少灾害必须成为可持续发展政策和经济规划的一个基本要素。应付灾害和补偿受害者损失的费用上升,已高至政府和地

方当局无法承受的地步。唯一可行的解决办法是投资于预防和减轻灾害的活动。目前纯粹倚靠对灾害作出反应的处理办法,必须改以预防战略规划代替。认为危险可以被阻止发生,是一种幻想,但避免或减轻灾害却是有可能达到的目标。

48. 今天,社会面临空前的风险,这种风险由于技术进步而形扩大。为了确保成功地预防灾害,必须对自然现象及其影响获得更深的知识和了解,同时更加着重科学与社会之间的相互作用。十年方案作为这两个世界之间的桥梁作用极端重要,因此十年的宗旨和目标更为适切。

49. 各国政府绝对必须对减少灾害给予应有的重视。支持减灾十年秘书处1998-1999年行动方案是必要的,借以确保预防文化受普遍重视,从而减少灾害赞成的死亡和苦难。

附件

1997年10月17日国际减少自然灾害十年科学和技术委员会的声明

㈠ 减灾十年科学和技术委员会于1997年10月13日至17日在日内瓦举行第九届会议,会上重申全世界各国政府必须将减少灾害和风险管理纳入其发展规划和可持续发展政策,作为一个基本要素。

㈡ 人口越来越易受自然威胁以及灾害使人及其财产越来越受严重损害这一事实,大家必须予以迫切注意。在过去30年内,至少有300万人因灾害丧生,650万人受自然灾害影响,经济损失仅在1995-1996年即达2 400亿多美元。

㈢ 人类不能等待灾害发生,然后才采取行动来对付和重建。这在财政上和社会上对大多数社会及其政府造成严重负担。必须制订预防和防备战略,以适用科学和技术为基础,并根据社会公平、包括民间社会充分参与的原则,以保护国家资产和财产,特别是减轻人的苦难、减少死亡和生计受到破坏。

㈣ 科学和技术委员会坚决认为,减少灾害问题必须在国际和政府间最高级别论坛处理,并敦促各国政府考虑在1999年于日内瓦举行经济及社会理事会高级别部分会议时讨论这些问题,或作为另一个办法,于该年举行一次大会特别会议。至为重要的是,确保第二十一世纪有一个协调一致的国际处理减少风险战略。否则,在国际减少自然灾害十年(1990-2000)结束之时,减少风险战略没有国际基础。根据评价十年成就拟订的减少灾害新办法,必须得到国际社会集体同意。

㈤ 委员会强调,除了选定1999年适当的高级别论坛外,各国政府应认真考虑对减灾十年1998-1999年行动计划及日内瓦方案论坛提供必要支持,该论坛集中讨论十年结束时减少灾害战略的主要主题。委员会也迫切要求联合国系统所有有关组织向减灾十年及其行动计划提供具体的人力和财力支助,以期十年规定的宗旨和目标能够切实实现。

- - - - -